

налогоплательщика. С клиентом заключается договор о проведении конверсионных операций; уведомление о рисках; основные положения о безналичных операциях в ЗАО «Банк Финам»; договор банковского счета физического лица; дополнительное соглашение к договору банковского счета о безакцептном списании.

Оригиналы документов, хранятся на руках клиента (один экземпляр) и, в главном офисе «Финам» (один экземпляр). В представительстве лишь ведется дело по «Forex», где хранятся копия анкета клиента, копия уведомления об открытии договора, копия паспорта.

Таким образом, специфика документооборота инвестиционной компании отражается в системе договорной документации. При заключении договоров создаются комплекты документов, регулирующих отношения клиентов и компании: комплект документов на брокерское обслуживание, комплект документов на Пифы, комплект документов на «Forex», документация на обслуживание держателей карт, договора на обучение.

Порядок ведения документооборота договорной документации также регламентирован в закрытой электронной системе документооборота «Faq».

---

<sup>1</sup> Заика И. Л. Концепция регулируемой инвестиционной деятельности/ И.Л.Заика// Банковские услуги.-2003.-№4.-С.2.

<sup>2</sup> Аналитические материалы сайта [www.finam.ru](http://www.finam.ru)

Л. Н. Мазур

*Уральский государственный университет*

### **БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЦИКЛЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В XVIII –XX вв. И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА**

Бюрократизация – это сложный процесс, развитие которого тесно связано с усложнением и профессионализацией государственного аппарата управления, формированием особой социальной группы – чиновничества и внедрением в управление новых технологий принятия решений, основанных на разделении труда, специализации, а главное, на распределении и перераспределении ответственности и полномочий. Согласно М. Веберу, рационализация есть основное качество бюрократической системы управления. Она в процессе своей эволюции стремится к стандартизации и унификации управленческой практики, что оправдано в значительной мере преобладанием на нижних уровнях управления типичных, повторяющихся управленческих ситуаций и решений, особенно

Характерной чертой бюрократизации является создание системы документирования управленческих решений, которую можно рассматривать и в качестве основного информационного канала, поддерживающего функционирование системы управления, и в качестве инструмента управления. Документ превращается в символ бюрократической системы и непосредственно отражает все ее трансформации и цивилизационные особенности. Эти два явления – бюрократическая система и делопроизводство находятся в непосредственной связи и обладают взаимной энергетикой, дополняя и конструируя друг друга.

Документирование тесно связано с технологиями принятия решений, которые можно условно подразделить на 2 основных вида – единоличное и коллегиальное. В первом случае все этапы принятия решений, начиная от диагностики проблемы и заканчивая выбором альтернативы и контролем ее реализации, завязаны на ответственное лицо (руководителя), обладающего правами единоначалия. Это наиболее распространенный вид технологий, в которых огромную роль играет личность правителя (руководителя), его интеллектуальные и психологические особенности. Преимуществами этой технологии является быстрота принятия решений и персонализация ответственности, что оказывает влияние на эффективность всего процесса. Недостатком – ярко выраженные личностные установки в той или иной выборе альтернативы.

Второй вид управленческий решений – коллективное (коллегиальное) – основан на согласовании мнений нескольких лиц, принимающих решение. В этом случае особое внимание уделяется процедурам разработки и обсуждения альтернатив. Выбор осуществляется, как правило, с учетом мнения большинства голосов. Данный вид принятия решений реализует демократический принцип управления и связан с коллективной ответственностью за принятие и реализацию решений. Данная технология, строго говоря, относится к еще более древним, чем принцип единоначалия, т.к. генетически связана с общинной формой управления. В новое время она возрождается в либеральных и демократических концепциях управления и рассматривается как оптимальный вариант принятия решений, поскольку степень субъективности выбора в этом случае снижается.

Конечно, в исторической практике рассмотренные технологии принятия решений, как правило, соседствуют и дополняют друг друга на разных уровнях управления, хотя применительно к конкретной стране и конкретной эпохе можно говорить о доминировании того или иного вида, что находит отражение, прежде всего, в структуре высших органов управления и власти и позволяет их характеризовать как коллегиальные или единоначальные. Изучение истории России дает интересные примеры взаимодействия рассмотренных выше технологий принятия решений, особенно применительно к новому времени, когда происходит профессионализация

сферы управления и процесс бюрократизации общества протекает наиболее активно.

В российской истории формирование современной бюрократической системы традиционно связывают с эпохой Петра I, когда появляется новый тип чиновника, зависимого от управленческой вертикали и ответственного перед ней. Одновременно, был сделан первый шаг к созданию упорядоченной системы делопроизводства, обеспечивающей документирование управленческих решений и ответственности исполнителей перед вышестоящими, регламентацию порядка взаимодействия внутри органа управления и с внешней средой.

Современная система делопроизводства, возникнув в начале XVIII в. вместе с принятием «Генерального регламента», на протяжении последующего времени развивалась параллельно с государственным управлением. Причем, несмотря на изменение государственного устройства в результате революции 1917 г. и становления советской власти, очевидны общие (бюрократические) черты, свойственные российскому государственному управлению и, соответственно, системе делопроизводства – это: 1) жесткая централизация государственного управления; 2) приоритет властных полномочий над правовыми. Характерно и то, что на протяжении всего изучаемого периода система государственного делопроизводства выступает в качестве образца для российского общества и его частных институтов и организаций.

Эволюция российского государственного управления в новое и новейшее время носит ярко выраженный циклический характер. Начало нового цикла совпадало с формированием новой системы власти. В новое время – это абсолютная монархия (XVIII–начало XX вв.), в новейшее время (1917–1991 гг.) – советское государство, основанное на принципах «диктатуры пролетариата» и демократического централизма и постсоветский цикл – современная российская государственность (1991 г. – настоящее время).

В рамках каждого цикла выделяются две сходные стадии: начальная – с преобладанием *коллегиальных* форм принятия решений; завершающая стадия цикла – *министерская* – переход к централизованной системе управления, основанной на принципе единоначалия. Внутренняя динамика в границах цикла обусловлена социальным фактором, связанным с формированием и последующей консолидацией носителей управленческих функций и знаний – чиновников – в особую социальную группу.

Если судить по длительности циклов, то очевидно их сжатие, т. к. формирование новой бюрократии протекало все более быстрыми темпами, обусловленными плотностью социально-экономических, политических и информационных процессов в индустриальном и постиндустриальном обществе.

Учитывая цикличность процессов управления, в развитии системы современного российского делопроизводства можно выделить шесть этапов. Они различаются декларируемыми подходами к принятию решений, технологиями их документирования, и нашли отражение в соответствующих законодательных и нормативных документах:

- *Имперский цикл* (XVIII – начало XX века)
  - Коллежская система управления (1720–1811 гг.) = **коллежское делопроизводство**, «Генеральный регламент» (1720 г.);
  - Министерская система (1811–1917 гг.) = **министерское делопроизводство**, «Общее учреждение министерств» (1811 г.);
- *Советский цикл* (1917 – 1991 гг.)
  - Система наркоматов (1917–1945 гг.) = **наркомовское (неоколлегальное) делопроизводство**, «Общие правила документации и документооборота» (1931 г.);
  - Министерская система (1946–1991 гг.) = **министерское делопроизводство** советского времени, «Основные положения Единой государственной системы делопроизводства» (1973 г.).
- *Российская государственность* (1991 – 2000-е гг.)
  - Децентрализованная система управления (1991 – начало 2000-х гг.) = **децентрализованное делопроизводство**, «Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобrena решением Коллегии Главархива СССР от 27.04.1988, приказ Главархива СССР от 23.05.1988. № 33)»;
  - Централизованная система управления (2000-е гг.) = **централизованное делопроизводство**, ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «СИБИД. Управление документами. Общие требования».

Для каждого из выделенных этапов в истории делопроизводства можно выделить определенный набор характеристик или отличительных черт, в число которых будет входить состав документации, организация работы с документами, роль и функции нормативных документов в процессе управления и делопроизводства.

Подходы к принятию управленческих решений на каждой стадии влияли на создание особой системы делопроизводства. В рамках коллегиальной системы управления упор в документировании делается на регистрацию, согласование и протоколирование решений. Министерское делопроизводство стремится к созданию эффективной системы контроля, а также унификации, стандартизации и рационализации всех процедур принятия решения, а значит и их документирования. Здесь преобладают вертикальные документопотоки, основную часть которых составляют распорядительные документы – приказы, указания, распоряжения и проч., фикс-

сирующие персональную ответственность за принятие и реализацию решений.

Отличительной чертой министерского делопроизводства, как в новое, так и в новейшее время, была апелляция к научным достижениям и техническим новациям как способу оптимизации управления. При отсутствии демократических механизмов, управленческий процесс на этой стадии имеет угрозу быть сведенным к производству и исполнению документов.

Следует отметить, что выделенные стадии непосредственно соотносятся с процессами становления и кристаллизации управленческих структур и, соответственно, бюрократии. Начальная стадия цикла имеет свой социальный портрет: становление новой генерации управленцев идет по принципу противопоставления предшествующему типу чиновника. Так было во времена Петра I, инициировавшего и узаконившего социальную мобильность государственных служащих, в результате чего идет формирование новой знати из представителей низших сословий и незнатных дворян. Тот же процесс мы можем наблюдать в первое десятилетие истории советского государства и в 1990-е гг.

Вторая стадия цикла – министерская – соответствует уже сложившимся и устоявшимся структурам управления с четкой иерархией и системой распределения полномочий и ответственности. Чиновничество постепенно превращается в замкнутую касту со своей культурой, ментальностью и жизненной философией, системой воспроизводства.

Интересно, что на втором этапе цикла на первый план выходят задачи рационализации управления, что, как правило, связано с проведением многочисленных реформ органов управления, в конечном счете, ориентированных на формирование жесткой управленческой вертикали. Эти процессы мы можем наблюдать в XIX в., особенно в период правления Александра I, Николая I и Александра III. Затем они повторяются во второй половине XX в., в постсталинский период. Сходные явления характерны и для преобразований системы государственного управления начала XXI в., которые привели вновь к «укреплению вертикали власти».